

Article

« Les enjeux de la politique énergétique canadienne des années quatre-vingt »

André Plourde

L'Actualité économique, vol. 66, n° 4, 1990, p. 381-402.

Pour citer cet article, utiliser l'adresse suivante :

<http://id.erudit.org/iderudit/601544ar>

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : erudit@umontreal.ca

LES ENJEUX DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE CANADIENNE DES ANNÉES QUATRE-VINGT*

André PLOURDE

Département de science économique

Université d'Ottawa

RÉSUMÉ — De virulents conflits concernant la distribution des bénéfices générés par l'exploitation et la mise en marché du pétrole et du gaz naturel ont opposé le fédéral aux gouvernements des provinces productrices durant la première moitié des années quatre-vingt. Cet article décrit les principaux mécanismes redistributifs utilisés par le fédéral (le contrôle des prix, la fiscalité et la péréquation). Il en ressort que l'effort redistributif entrepris par le Programme énergétique national d'octobre 1980 a été de courte durée. En effet, il est démontré que le gouvernement fédéral avait fait marche arrière sur tous les fronts avant la fin du premier semestre de 1982, bien avant de conclure, avec les provinces productrices, l'Accord de l'ouest en mars 1985.

ABSTRACT — *The Stakes of Canadian Energy Policy in the 1980s*. The first half of the 1980s was marked by bitter federal-provincial conflicts over the distribution of energy revenues. It is often argued that the introduction of the National Energy Program in October 1980 ushered in a period where the federal government's vision of an equitable distribution of energy revenues was paramount. Only with the Western Accord of March 1985, the argument goes, did the views propounded by the governments of the producing provinces gain ascendancy. This paper suggests that such an argument ignores the role played by fiscal equalization. Once equalization is taken into consideration, it is clear that the switch from the federal vision of energy resources as a «national heritage» to the «provincial rights» approach proposed by the producing provinces had occurred by mid-1982. The federal government's attempts to bring about a more pronounced redistribution of the benefits generated by the exploitation of oil and gas reserves are thus shown to have been abandoned prior to the signing of the Western Accord.

* Texte révisé d'une conférence présentée le 18 mai 1990, dans le cadre du 30^e congrès de la Société canadienne de science économique, à Saint-Jovite. Je désire remercier le Ministère de l'Énergie de l'Ontario pour le support financier accordé à un projet connexe. Les opinions exprimées dans ce texte sont celles de l'auteur et n'engagent aucunement le Ministère. Je remercie aussi Dan Johnson pour son excellent travail d'assistance et Roxanne Denault, de la bibliothèque du Ministère des Finances du Canada, pour l'aide qu'elle m'a apportée dans la cueillette de la documentation utilisée dans la construction du graphique 3. Mon collègue Serge Coulombe m'a rendu un fier service en faisant un travail gigantesque de révision d'une version antérieure du texte; je lui en suis très reconnaissant.

1. INTRODUCTION

Les années quatre-vingt ont été l'une des périodes les plus mouvementées de l'histoire de l'industrie pétrolière et gazière canadienne. La première moitié de la décennie a été marquée par de virulents conflits sur la politique énergétique opposant le gouvernement fédéral aux gouvernements des provinces productrices de pétrole et de gaz naturel (Alberta, Colombie Britannique et Saskatchewan). Après 1985, les bouleversements sur le marché mondial du pétrole ont perturbé l'évolution de cette industrie. Ces perturbations et ces conflits, ainsi que les mesures prises à contrecoup par le fédéral et les pouvoirs publics des provinces productrices, ont eu des effets néfastes sur l'affectation globale des ressources et donc sur la contribution de l'industrie pétrolière et gazière à l'économie canadienne. Telles sont les conclusions de toute une série d'études, de Helliwell et McRae (1981; 1982), Scarfe (1981) et Watkins et Walker (1981) à Carmichael et Stewart (1983) et Helliwell, MacGregor, McRae et Plourde (HMMP, 1989).

L'objet du présent exercice n'est ni de recenser, ni de mettre à jour ces études, mais plutôt d'offrir un produit complémentaire¹. Comme ces études abordent le problème surtout sur le plan de l'affectation des ressources, l'emphase sera mise dans la présente étude sur la distribution des bénéfices générés par le secteur en amont de l'industrie pétrolière et gazière canadienne et les problèmes qui s'y rattachent. Je ferai ressortir les différentes visions du fédéralisme fiscal qui s'opposaient au début des années quatre-vingt. J'analyserai par quels moyens les gouvernements ont tenté d'atteindre des objectifs souvent divergents. L'importance de la péréquation dans le choix de ces outils sera tout particulièrement soulignée. J'examinerai aussi comment ces visions divergentes du fédéralisme fiscal ont été réconciliées, ainsi que les conséquences de cette réconciliation sur la politique énergétique et la distribution des revenus de l'industrie en amont. Le tout sera forcément situé dans le contexte de l'évolution du marché mondial du pétrole. Finalement, j'offrirai quelques commentaires sur ce que le futur pourrait nous réserver en matière de politique énergétique.

2. LES RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES NON RENOUVELABLES ET LE FÉDÉRALISME FISCAL

La conjoncture des années quatre-vingt a subi l'inévitable contrecoup des chocs pétroliers de 1973-74 et 1979-80. En septembre 1973, à peine un mois avant l'embargo pétrolier des pays arabes contre les États-Unis et les Pays-Bas et la hausse fulgurante du prix mondial du pétrole, le gouvernement fédéral, suite à des revendications de la part de divers regroupements de consommateurs et de certains gouvernements provinciaux (notamment celui de l'Ontario), gèle le prix du pétrole produit au Canada. Cette action, initialement présentée comme temporaire, se continuera sous une forme ou une autre jusqu'en juin 1985, soit une période de près de 12 ans. Le contrôle fédéral des prix du gaz naturel pour le commerce interprovincial débute en 1975 et ne fera qu'aggraver une situation déjà difficile.

1. Cette étude ne se veut pas non plus une défense de la politique énergétique canadienne du début des années quatre-vingt. C'est avec grand plaisir que je laisse cette tâche à Lalonde (1990).

Entre 1974 et 1979, une suite d'accords conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices gère, tant bien que mal, les prix de la production intérieure de pétrole et de gaz naturel. L'insatisfaction persiste autant du côté du fédéral que de celui des provinces productrices mais, somme toute, ces principaux acteurs peuvent vivre avec les compromis qu'ils ont négociés. L'écart entre le prix intérieur et le prix mondial du pétrole se rétrécit progressivement, pour en arriver, comme le graphique 1² nous le laisse voir, à une valeur de moins de 20 % du prix mondial au premier semestre de 1979.

La révolution iranienne et la décision de l'Arabie Saoudite de réduire sa production de pétrole de quelque 20 % sèment la panique sur le marché mondial, et un deuxième choc pétrolier se dessine en 1979-80. Ce choc amène un accroissement de l'écart entre les prix intérieurs et mondiaux qu'une série de négociations entre le gouvernement progressiste-conservateur de Joe Clark et le gouvernement albertain n'arrive pas à éliminer. Le retour au pouvoir des libéraux fédéraux en février 1980 est suivi, en octobre, par l'introduction du programme énergétique national (PEN)³. Le conflit entre le fédéral et les provinces productrices éclate au grand jour.

Les gouvernements des provinces productrices s'opposent farouchement au PEN qu'ils considèrent, d'une part, comme une intrusion fédérale dans leurs domaines de juridiction et, d'autre part, comme une continuation d'une politique indésirable de contrôle des prix. En effet, les provinces productrices considéraient que le prix mondial est le véritable prix alternatif du pétrole produit au Canada. Tout ensemble de mesures visant à maintenir les prix intérieurs à des niveaux inférieurs à ceux des marchés mondiaux était donc perçu par les provinces productrices comme une intervention fédérale qui les empêchait d'obtenir la juste valeur de leurs stocks de ressources énergétiques non renouvelables. Les taxes spéciales imposées par le PEN sur le secteur en amont de l'industrie, et particulièrement la taxe sur les recettes pétrolières et gazières avec ses caractéristiques semblables à celles des redevances, ont été perçues par ces mêmes provinces comme une intrusion fédérale dans des domaines qui avaient toujours été considérés comme étant de responsabilité strictement provinciale.

Du point de vue du gouvernement fédéral, ces taxes spéciales et le programme de contrôle des prix ont été perçus comme des outils visant à assurer que l'ensemble des Canadiens⁴ participe aux bénéfices générés par la hausse des prix et par l'activité de l'industrie pétrolière et gazière.

Il est possible de représenter ce conflit entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces productrices comme un affrontement entre deux visions du fédéralisme fiscal relativement au partage des bénéfices générés par

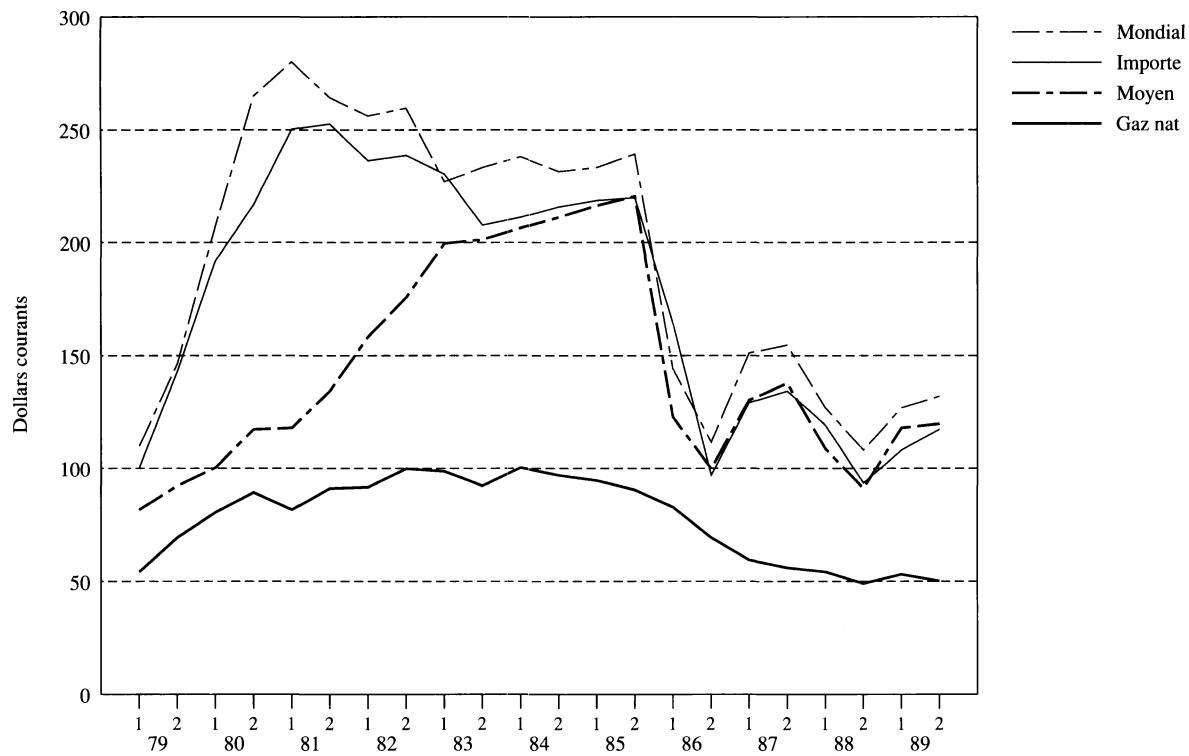
2. Voir l'annexe pour une description des données et de leurs sources.

3. Le lecteur est prié de consulter Canada, Énergie, Mines et Ressources (1980) pour une description détaillée du PEN en date d'octobre 1980.

4. Dans ce qui suit, le masculin inclut le féminin.

GRAPHIQUE 1

PRIX: PÉTROLE ET GAZ NATUREL
(\$ Cdn par m3 ou équivalent)



l'exploitation des ressources énergétiques non renouvelables⁵. Par le PEN, le gouvernement fédéral préconise la vision dite du «patrimoine national». L'idée fondamentale de ce concept est que, même si la constitution canadienne reconnaît que les ressources énergétiques non renouvelables appartiennent aux provinces où elles se trouvent, ces ressources font tout de même partie du patrimoine national. Une partie des bénéfices générés par la mise en marché de ces ressources appartient donc à l'ensemble des Canadiens. Le gouvernement fédéral est l'agent économique qui doit effectuer le partage de ces bénéfices car le domaine de ses responsabilités n'est pas limité par l'existence de frontières provinciales.

Les gouvernements des provinces productrices, de leur côté, préconisent la vision des «droits provinciaux» où l'emphase est mise sur l'aspect constitutionnel. Le fait que les ressources énergétiques non renouvelables appartiennent aux provinces où elles se situent implique que les bénéfices générés par la mise en marché de celles-ci appartiennent à l'industrie productrice et aux habitants de ces mêmes provinces. Le gouvernement fédéral n'a aucune responsabilité particulière en matière de distribution des bénéfices et son rôle se limite donc à percevoir sa juste part des revenus de cette industrie par le biais du système d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés.

Il est important de noter que, même si elles s'opposent sur le plan conceptuel, ces deux visions du fédéralisme fiscal ne sont pas nécessairement incompatibles. En effet, dans le cas où la distribution des ressources énergétiques non renouvelables était approximativement la même que la distribution de la population, tous les Canadiens se partageraient à peu près également les bénéfices générés par l'exploitation de ces ressources même en l'absence d'une intervention redistributive du fédéral. La réalité est cependant bien différente. Les ressources énergétiques non renouvelables se situent principalement dans les trois provinces les plus à l'ouest tandis que la majorité de la population réside au Québec et en Ontario. Entre 1980 et 1989, 97,6 % (694 de 711 millions de mètres cubes) de la production canadienne de pétrole conventionnel et 99,2 % (966 de 974 milliards de mètres cubes) de la production de gaz naturel provenaient des trois provinces productrices de l'ouest. De plus, l'Alberta, à elle seule, a produit 80 % (569 millions de mètres cubes) du pétrole conventionnel, la totalité des flux provenant des sables bitumineux (91 millions de mètres cubes) et 87 % (847 milliards de mètres cubes) de la production canadienne de gaz naturel⁶.

5. L'idée de percevoir de cette façon les conflits inter-gouvernementaux sur la distribution des bénéfices générés par l'industrie pétrolière et gazière trouve sa source dans des remarques prononcées par Ian Stewart, sous-ministre fédéral des finances de l'époque Trudeau, lors d'une réunion du groupe socio-économique de la *Confluence énergétique*, projet fédéral d'évaluation des options énergétiques offertes au Canada dont le rapport fut publié en août 1988 (Canada, Énergie, Mines et Ressources 1988).

6. Les sources des données utilisées sont: Canadian Petroleum Association, *Statistical Handbook*, Oilweek (19 février 1990, p. 14) et Statistique Canada, *Production de pétrole brut et de gaz naturel*, no. de catalogue 26-006.

La distribution de la population est elle aussi asymétrique, mais se concentre surtout au centre et à l'est du pays. Durant la dernière décennie, près de 75 % de la population canadienne demeurait à l'est de la Saskatchewan, dont 62 % au Québec et en Ontario⁷. Cette divergence entre la distribution des ressources énergétiques non renouvelables et la distribution de la population est donc responsable de l'incompatibilité des différentes visions du fédéralisme fiscal. L'affrontement entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces productrices était donc inévitable.

3. LES OUTILS DE REDISTRIBUTION

Pour réaliser sa vision d'une distribution «juste» des bénéfices générés par l'exploitation des ressources énergétiques non renouvelables, le gouvernement fédéral a surtout fait appel à trois outils: le contrôle des prix, la fiscalité et la péréquation. Ces outils seront examinés tour à tour dans cette section⁸.

3.1 *Le contrôle des prix*

Il ressort du graphique 1 qu'un écart considérable s'est creusé à partir de 1979 entre le prix moyen du pétrole produit au Canada et le prix mondial. Cet écart s'est accru jusqu'au deuxième semestre de 1981 suite à l'échec des négociations entre le gouvernement Clark et celui de l'Alberta, aux prix contrôlés imposés par le PEN et à l'impasse politique entre Ottawa et les provinces productrices qui s'en est suivie. Le contrôle des prix a donc été particulièrement effectif et a contribué à isoler les consommateurs canadiens d'une bonne partie des effets du deuxième choc pétrolier de 1979-80.

Par contre, l'effet du contrôle des prix du gaz naturel est beaucoup plus difficile à évaluer car l'identification d'un barème de comparaison est problématique. Dans le cas du pétrole, ce rôle revient naturellement aux prix du pétrole sur les marchés mondiaux. Cependant, les coûts associés au transport du gaz naturel sont tels qu'ils limitent considérablement le développement d'un marché mondial comparable à celui du pétrole. Le gaz naturel canadien se vend donc exclusivement au Canada et aux États-Unis. Comme les prix à l'exportation et les prix intérieurs aux États-Unis étaient également contrôlés durant la période qui nous intéresse, il n'existe donc aucun prix de marché pouvant nous donner une bonne indication du véritable coût alternatif du gaz naturel⁹. Plutôt que de m'en remettre à des hypothèses difficiles à défendre, je préfère me concentrer sur le cas du pétrole, en notant qu'un processus similaire devrait également s'appliquer au gaz naturel.

7. Source des données utilisées: Statistique Canada, *L'observateur économique canadien*, no. de catalogue 11-010.

8. Il faudrait noter que l'intervention fédérale dans les activités de l'industrie pétrolière et gazière a aussi pris une quatrième forme, soit le contrôle quantitatif des exportations. J'ai décidé de ne pas explorer cet aspect de l'intervention des pouvoirs publics qui relève surtout de la redistribution inter-temporelle ou même inter-générationnelle des bénéfices et s'éloigne donc du thème central de cette étude, soit la distribution régionale et sectorielle.

9. L'hypothèse audacieuse faite dans HMMP (1989) est que le coût alternatif du gaz naturel est égal, en équivalence énergétique, à 85 % du prix du pétrole.

Des résultats obtenus à l'aide de simulations du modèle MACE de l'économie canadienne¹⁰ suggèrent qu'au cours de la période 1980-81, l'exploitation du pétrole conventionnel et synthétique dans les provinces productrices a généré une rente économique de 18,1 milliards de dollars de 1986¹¹. Le contrôle des prix intérieurs a fait en sorte que les consommateurs canadiens se sont accaparés près de 43,9 % (7,9 milliards) de cette rente sous la forme d'un surplus compensé du consommateur. Il est donc possible de conclure qu'au tout début des années quatre-vingt le contrôle des prix a contribué d'une façon importante à la réalisation de la vision fédérale du partage des bénéfices créés par la mise en marché du pétrole canadien. Cette mesure, par contre, s'est avérée très coûteuse pour le gouvernement fédéral qui a dû payer, à même ses propres revenus, la majeure partie du subside à la consommation de pétrole importé¹². Au cours des deux années qui nous intéressent, le gouvernement fédéral a transféré plus de 4,2 milliards de dollars de 1986 aux acheteurs de pétrole importé¹³. Comme Helliwell (1981) le souligne, une telle politique était trop coûteuse pour être soutenable à moyen et long terme. Un changement de cap s'imposait.

Celui-ci s'amorce vers la fin de 1981 avec la signature d'ententes fédérales-provinciales sur la mise en marché et la taxation du pétrole (et du gaz naturel) produit au Canada. En retour d'une reconnaissance implicite de la légitimité politique de son traitement fiscal de l'industrie en amont et d'une hausse de quelques-unes de ses taxes spéciales, le gouvernement fédéral accepte que les prix intérieurs croissent à un rythme plus rapide que celui prévu initialement par le PEN. En effet, il est stipulé que le prix mondial s'appliquerait dorénavant à une portion de la production canadienne de pétrole. Par la suite, avec la mise à jour du PEN en mai 1982, l'accord fédéral-provincial de juin 1983 et quelques initiatives unilatérales du gouvernement fédéral, on augmente la proportion de la production canadienne de pétrole conventionnel sur laquelle le prix mondial était susceptible de s'appliquer. Le graphique 1 nous laisse voir jusqu'à quel point on abandonne progressivement l'idée d'un contrôle effectif des prix bien avant l'Accord de l'ouest de mars 1985. À partir du premier semestre de 1982, l'écart entre le prix moyen canadien et le prix mondial se rétrécit rapidement; il est presque complètement comblé à la fin de 1984. Il n'est donc pas surprenant de voir que les simulations du modèle MACE révèlent une chute soudaine du surplus compensé du consommateur à partir de 1982. On doit donc conclure que le gouvernement fédéral avait déjà confirmé son intention d'abandonner le contrôle des prix comme mécanisme important de redistribution avant la fin du premier semestre de 1982.

10. Ce modèle est présenté, sur le plan macroéconomique, dans Helliwell, MacGregor, McRae, Plourde et Chung (1987). Ses aspects énergétiques sont présentés dans HMMP (1989, chapitres 6, 8 et 10).

11. Il s'agit ici de la somme non escomptée des flux annuels de cette rente. Pour une définition du concept de «rente économique» tel qu'utilisé ici et une description des calculs qui s'imposent, voir HMMP (1989, chapitre 10, particulièrement p. 193).

12. Souvenons-nous que, durant cette période, le Canada était un importateur net de pétrole.

13. Canada, Énergie, Mines et Ressources (1987, p. 106). L'ajustement pour l'inflation s'est fait avec l'aide du prix implicite de l'absorption.

3.2 *La fiscalité*

En se servant du PEN pour introduire toute une gamme de taxes spéciales sur le secteur en amont de l'industrie pétrolière et gazière, le gouvernement fédéral a pour objectif d'augmenter sa part des revenus générés par ce secteur. On défend surtout cette approche en invoquant le rôle du fédéral dans le financement de programmes ayant des objectifs nationaux¹⁴. C'est ainsi qu'au début de 1981, on impose une taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG) et une taxe sur le gaz naturel et les liquides de gaz naturel (TGNLGN). Suite aux ententes de septembre/octobre 1981, le taux de TRPG est augmenté et on introduit une nouvelle taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires (TRPS). Mais, comme il s'avère progressivement que les gouvernements ont surestimé l'évolution du prix mondial du pétrole, la TGNLGN ne génère qu'une petite partie des revenus anticipés. De plus, le fédéral réduit au fur et à mesure le taux de la TRPG et annule la TRPS pour la presque totalité de la production pétrolière sur laquelle elle s'appliquait. Les provinces productrices, de leur côté, annoncent d'importantes réductions des taux de redevances et une suite de programmes temporaires d'encouragement au secteur pétrolier et gazier. L'initiative albertaine et la mise à jour du PEN de mai 1982 ainsi que l'accord fédéral-provincial de juin 1983 sont les trois étapes importantes dans ce processus d'ajustement à la nouvelle conjoncture des marchés mondiaux.

De plus, avant l'introduction du PEN, les programmes gouvernementaux d'incitation à l'exploration et à la mise en marché étaient principalement axés sur le système d'impôt sur le revenu. En effet, depuis le début des années soixante-dix, les principaux instruments d'encouragement consistaient en différents types de déduction pour épuisement. Dans le cadre du PEN, le gouvernement fédéral annonce un changement majeur de l'orientation de ses programmes d'incitation. Un système d'octrois — le Programme d'encouragement au secteur pétrolier (PESP) — remplace progressivement le système basé sur les déductions d'impôt sur le revenu. Les provinces productrices conviennent d'aller dans le même sens avec la signature des ententes de septembre/octobre 1981. Il est important de noter que le PESP contient des dispositions explicitement discriminatoires. Il accorde des octrois proportionnellement plus élevés aux entreprises ayant une forte participation canadienne et aux activités se déroulant sur les Terres du Canada¹⁵.

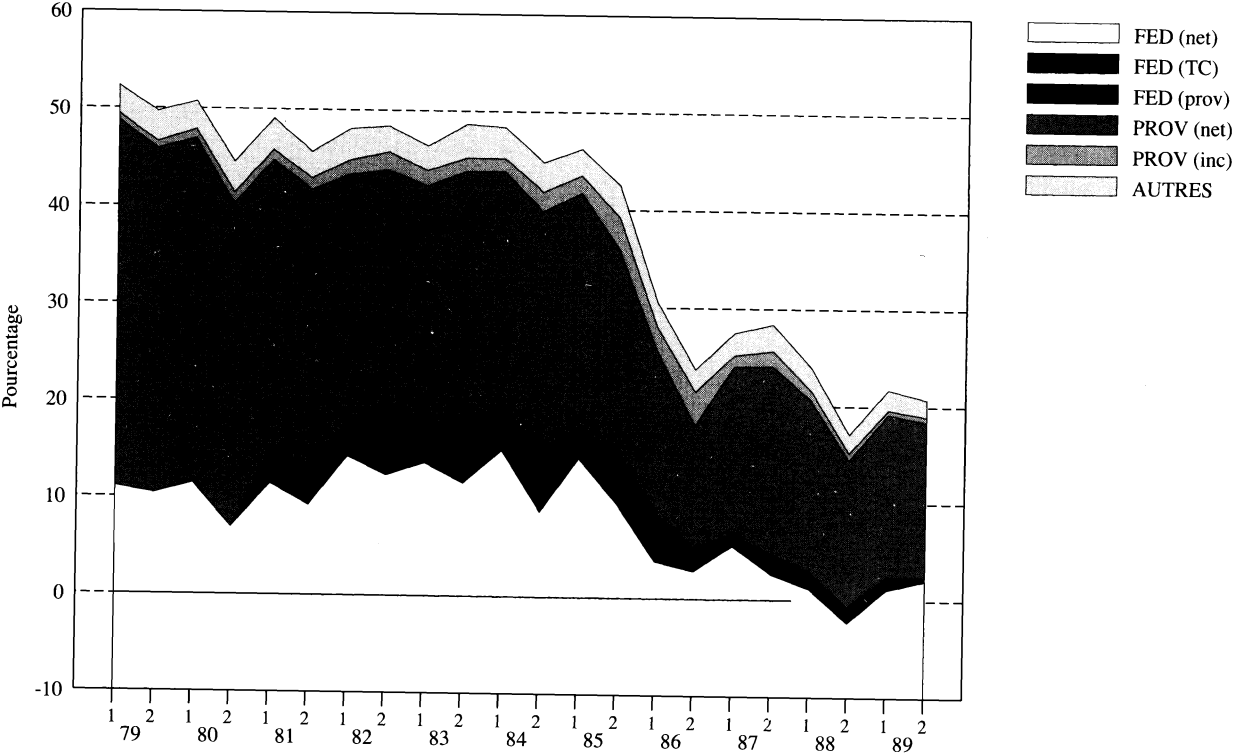
Le graphique 2¹⁶ nous révèle certaines conséquences de ces nouvelles mesures fiscales en ce qui a trait à la distribution des revenus. Entre 1979-1 et 1980-2, avant

14. Voir Canada, Énergie, Mines et Ressources (1980, pp. 16-17).

15. Rappelons-nous que le PEN utilisait «Terres du Canada» pour décrire les régions à l'intérieur du Canada mais à l'extérieur du territoire de toutes les provinces.

16. Voir l'annexe pour une description des données et de leurs sources.

GRAPHIQUE 2
DISTRIBUTION DES REVENUS
PÉTROLE ET GAZ NATUREL, AMONT



la mise en place du PEN, la part fédérale des revenus en amont était, en moyenne, de 10,1 %, tandis que celle des provinces productrices se situait à 35,1 %¹⁷.

Entre l'entrée en vigueur de la plupart des mesures fiscales du PEN en 1981-1 et la déréglementation des prix du pétrole au Canada à la fin de 1985-1, la part brute du fédéral se situe, en moyenne, à 17,1 %, alors que sa part nette moyenne est de 12,2 %. Il s'agit donc d'un gain net pour le gouvernement fédéral d'à peu près 2 points de pourcentage, alors que plus des deux tiers du gain brut sont redistribués à l'industrie en amont. En tout et partout, la part nette de l'industrie passe d'une moyenne de 51,6 % avant l'arrivée du PEN à 59,4 % durant la période où celui-ci est en place. Ces gains de l'industrie et du gouvernement fédéral sont réalisés aux dépens des provinces productrices qui voient leur part nette des revenus en amont passer de 35,1 % à 25,2 %.

La déréglementation et l'abandon des taxes spéciales du PEN amènent une chute de la part nette des revenus allant au fédéral (de 12,2 % entre 1981-1 et 1985-1 à 3,0 % entre 1985-2 et 1989-2). Cette baisse est proportionnellement beaucoup plus forte que celle réalisée par la part nette des provinces productrices (de 25,2 % à 16,4 %). L'accroissement marquée de la part nette de l'industrie (de 59,4 % à 78,2 %) nous indique que les gouvernements ont anticipé une réduction de la rentabilité de la mise en marché des ressources énergétiques non renouvelables canadiennes suite à la chute du prix mondial du pétrole au premier semestre de 1986. Ils ont donc réduit les taux effectifs moyens (et marginaux) d'imposition et de redevances. Il faut souligner que, cette fois-ci, le gain de l'industrie est réalisé aux dépens des deux niveaux de gouvernement et que le fédéral y a contribué proportionnellement plus que les provinces productrices.

Quatre conclusions se dégagent de tous ces chiffres. Premièrement, l'effort du gouvernement fédéral en vue d'accroître sa part des revenus en amont ne s'est pas avéré concluant. Les taxes introduites par le PEN n'ont pas généré les recettes attendues par le gouvernement fédéral. La fiscalité n'a donc pas exercé le même pouvoir que le contrôle des prix comme outil de redistribution.

Deuxièmement, avec la mise en place du PEN, la part de revenus des provinces productrices a chuté fortement. Les grands bénéficiaires de cette chute, cependant, ne furent ni le gouvernement fédéral ni les consommateurs canadiens, mais bien l'industrie pétrolière et gazière.

Troisièmement, étant donné les gains réalisés par l'industrie durant la période du PEN, pourquoi celle-ci s'est-elle si vivement opposée à cette politique fédérale ? Deux facteurs sont particulièrement révélateurs : la majorité des grandes pétrolières

17. La part des provinces productrices est une mesure nette. La mesure brute, avant la prise en considération des dépenses gouvernementales liées aux programmes d'incitation à l'activité, se situait à 35,9%. Le manque de données nous empêche ici de différencier les parts brute et nette du gouvernement fédéral. Ceci s'explique par le fait que les dépenses fiscales constituaient les principaux outils d'incitation durant cette période et que les données sur ces dépenses sont inexistantes. Le graphique 2 sous-estimerait donc la part brute des gouvernements jusqu'à l'abolition des déductions pour épuisement.

actives au Canada sont de propriété étrangère alors que le PEN favorisait nettement les entreprises canadiennes et, à travers le PESp, le secteur conventionnel de l'industrie en amont a subventionné les activités des entreprises sur les Terres du Canada. Il y a donc eu une redistribution à l'intérieur même de l'industrie : des entreprises étrangères opérant dans les provinces productrices vers les firmes canadiennes explorant les Terres du Canada.

Finalement, avec l'arrivée de la déréglementation et l'abandon des mesures fiscales du PEN, le gouvernement fédéral a simplement cessé d'utiliser le contrôle des prix et les outils fiscaux pour redistribuer les bénéfices générés par la mise en marché des ressources énergétiques non renouvelables.

3.3 La péréquation

La pratique de voir le gouvernement fédéral partager une partie de ses revenus avec les provinces, particulièrement avec celles considérées comme étant les plus pauvres, a une longue histoire au Canada¹⁸. Mais, ce n'est qu'en 1962 que naît un véritable système de péréquation. Depuis, plusieurs modifications ont été apportées, mais l'objectif central et le mécanisme de mise en oeuvre du système de péréquation n'ont pas changé. Rappelons-nous que l'objectif de base du système de péréquation est de faire en sorte que toutes les provinces puissent offrir des services publics adéquats sans avoir à recourir à des taux d'imposition exorbitants. Le mécanisme consiste à identifier une série de sources de revenus gouvernementaux (aux niveaux provincial et municipal), d'établir une norme de comparaison, et de s'assurer que les provinces «pauvres» ont suffisamment de revenus pour rencontrer cette norme. Cette dernière étape consiste en un transfert de fonds du gouvernement fédéral aux gouvernements des provinces en question. Ce point illustre l'aspect asymétrique de tous les systèmes de péréquation utilisés au Canada depuis le début des années soixante. En effet, les provinces «riches» n'ont aucune obligation de paiement et le gouvernement fédéral doit donc puiser dans ses propres revenus généraux afin de renflouer les coffres des provinces «pauvres».

Au début des années soixante-dix, les revenus énergétiques provinciaux (*e.g.*, les redevances, la vente de droits d'exploration) faisaient partie de l'assiette de revenus servant au calcul des paiements de péréquation. La norme de comparaison du système en place (le «*Representative National Average Standard*» ou RNAS) était une moyenne pondérée des composantes de l'assiette de revenus de chaque province. Chaque hausse des prix canadiens du pétrole et du gaz naturel augmentait les revenus des provinces productrices et haussait, du même coup, les paiements de péréquation aux provinces «pauvres». Les dépenses du gouvernement fédéral augmentaient donc automatiquement avec le prix des ressources énergétiques non

18. Courchene (1984) présente un excellent aperçu historique de la péréquation au Canada. Historiquement, les provinces «pauvres» pour fins de péréquation sont: Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec et le Manitoba. Les provinces «riches» sont: l'Ontario, l'Alberta et la Colombie Britannique. La Saskatchewan n'appartient pas de façon systématique à l'un ou l'autre de ces groupes.

renouvelables par le biais de la péréquation car les provinces productrices (surtout l'Alberta et la Colombie Britannique) étaient, et sont toujours, des provinces «riches». Le système de péréquation est donc devenu un mécanisme à travers lequel les Canadiens demeurant dans les provinces «pauvres» participent aux bénéfices générés par l'augmentation du prix des ressources énergétiques non renouvelables.

Avec la hausse des prix canadiens des ressources énergétiques non renouvelables au cours des années soixante-dix, le gouvernement fédéral a graduellement modifié le système dans le but de réduire la croissance des paiements de péréquation. En 1977, par exemple, il est spécifié que seulement 50 % des revenus provinciaux générés par les ressources non renouvelables sont dorénavant inclus dans l'assiette servant au calcul de la péréquation et que les sources de revenus liées aux ressources naturelles ne peuvent générer, à elles seules, plus du tiers des paiements de péréquation. L'année suivante, un amendement fait en sorte que l'Ontario ne peut recevoir de paiements de péréquation. Finalement, en 1980-81, le gouvernement fédéral soustrait les revenus générés par la vente de droits de l'assiette de revenus servant au calcul de la péréquation.

Au printemps de 1982, une chirurgie beaucoup plus dramatique amène une modification fondamentale du système de péréquation : le RNAS est remplacé par une approche axée sur une norme définie sur la base de cinq provinces dites «représentatives» (le «*Representative Five Province Standard*» ou RFPS)¹⁹. L'idée est donc de remplacer la norme nationale par une moyenne pondérée de ces cinq provinces. De plus, on inclut à nouveau pleinement l'ensemble des sources de revenus énergétiques provinciaux (incluant la vente de droits). Cependant, l'exclusion de l'Alberta du groupe des provinces représentatives, et donc du calcul de la norme de comparaison, réduit considérablement la part effective des revenus énergétiques servant au calcul de la péréquation.

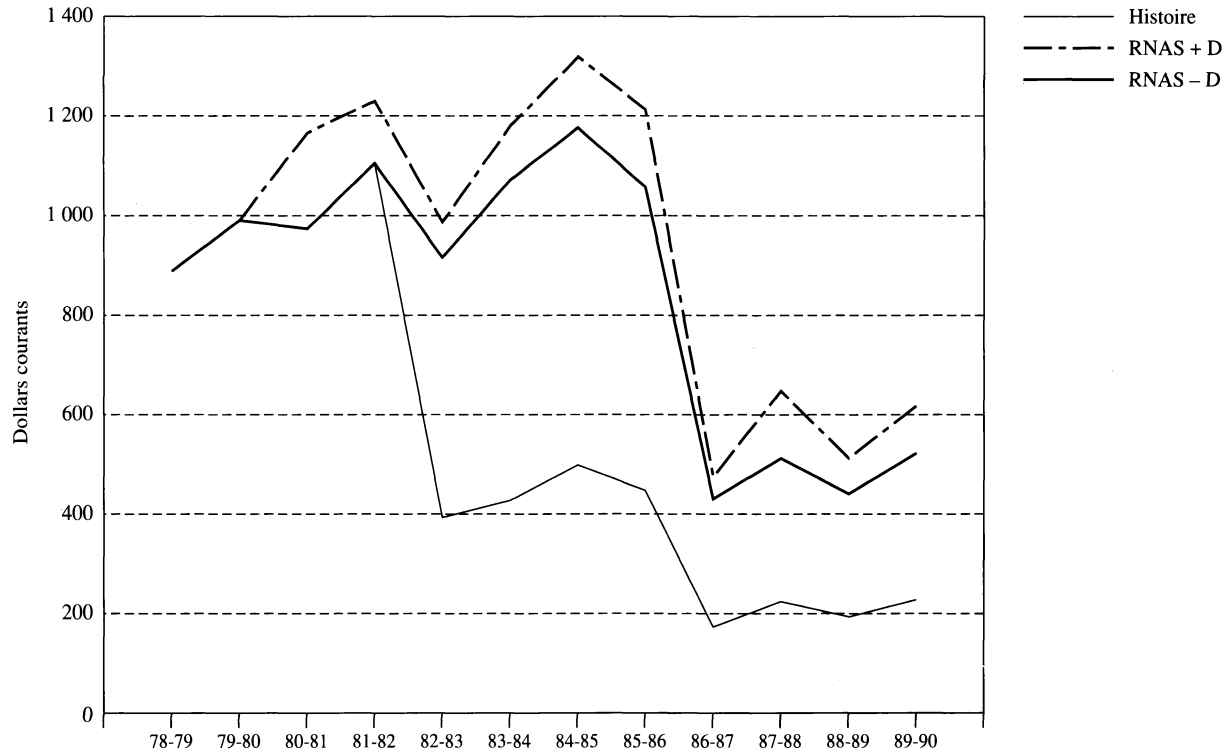
Le graphique 3²⁰ révèle l'importance des principales modifications apportées au système de péréquation au cours des années quatre-vingt. En effet, la part des revenus énergétiques provinciaux dans l'assiette de revenus servant au calcul de la péréquation chute avec l'exclusion des revenus de la vente de droits du système RNAS à partir de l'année fiscale 1980-81 (comparaison de «RNAS + D» avec «RNAS — D»). Cependant, cette part baisse de façon plus prononcée lors de l'abandon du RNAS en faveur du RFPS à partir de l'année fiscale 1982-83 (comparaison de «RNAS — D» avec «HISTOIRE»).

Il est donc clair qu'au cours des années quatre-vingt le rôle de la péréquation, comme mécanisme à travers lequel les Canadiens demeurant dans les provinces «pauvres» participent aux bénéfices générés par les ressources énergétiques non renouvelables, a considérablement diminué. Entre 1982-83 et 1989-90, avec le RFPS, le volume total de paiements de péréquation liés aux ressources énergétiques

19. Les cinq provinces en question sont la Colombie Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec.

20. Voir l'annexe pour une description des données et de leurs sources.

GRAPHIQUE 3
PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION LIÉS AUX RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES



n'est que 42 % du volume qui aurait été atteint sous le RNAS (même en excluant la vente de droits de ce dernier) et que 37 % des paiements sous le RNAS initial des années soixante-dix.

4. DEUX INTERPRÉTATIONS

L'interprétation dominante de la conjoncture liée à la politique énergétique canadienne au cours des années quatre-vingt est la suivante²¹. Avec le PEN, le gouvernement fédéral a révélé son intention d'assurer un partage plus prononcé des bénéfices générés par la mise en marché des ressources énergétiques non renouvelables. Le conflit entre le fédéral et les provinces productrices qui s'en est suivi a connu son point tournant avec les ententes de septembre/octobre 1981 où les gouvernements des provinces productrices ont : accepté la continuation du contrôle des prix, reconnu la légitimité des taxes spéciales imposées par le gouvernement fédéral sur l'industrie en amont et suivi l'exemple fédéral quant aux politiques d'encouragement du secteur pétrolier et gazier. On interprète habituellement ces événements comme une capitulation des provinces productrices face aux initiatives fédérales. Avec le PEN et les ententes de 1981, la vision fédérale des ressources énergétiques non renouvelables comme patrimoine national triomphe de l'approche des droits provinciaux préconisée par les provinces productrices. Le vent ne tourne qu'avec la signature de l'Accord de l'ouest en mars 1985 qui signale la fin de la politique fédérale de réglementation des prix et l'abandon du traitement fiscal spécial imposé à l'industrie en amont. L'approche des droits provinciaux ne prit donc le dessus qu'au milieu de 1985.

Le point faible de cette interprétation est facile à identifier : elle ne tient aucunement compte du rôle de la péréquation. Par contre, l'interprétation préconisée dans la présente étude suggère que la péréquation est en effet une partie importante du casse-tête. Avant l'arrivée du PEN, le Canada est un importateur net de pétrole. La politique de contrôle des prix intérieurs est donc coûteuse car le gouvernement fédéral doit subventionner la consommation de pétrole importé à même ses revenus généraux. L'opposition acharnée des provinces productrices et de l'industrie et le coût des subsides sont tels que le fédéral ne peut simplement geler les prix. La politique de contrôle prend donc plutôt la forme d'une gestion de l'augmentation des prix intérieurs. Chaque augmentation de ces prix génère des revenus additionnels pour les provinces productrices sous la forme de redevances ou sous celle de ventes de droits. Comme ces revenus provinciaux font partie de l'assiette de revenus servant au calcul de la péréquation²², chaque augmentation des prix intérieurs crée donc une pression à la hausse sur les dépenses du gouvernement fédéral.

Avec le PEN et les ententes de septembre/octobre 1981, le fédéral essaie de faire d'une pierre deux coups : réduire le coût de la redistribution des bénéfices

21. Voir, par exemple, Scarfe (1981; 1984; 1985; 1987) et Watkins et Scarfe (1985).

22. Souvenons-nous qu'en 1980-81 le gouvernement fédéral a essayé de freiner la croissance des paiements de péréquation en excluant la vente de droits du calcul de la péréquation.

énergétiques en réduisant l'importance relative du contrôle des prix intérieurs²³ et s'accaparer une plus grande partie des revenus en amont afin, entre autres, de financer l'augmentation des paiements de péréquation qui accompagne toute hausse des prix intérieurs. Cette initiative est vouée à l'échec car les nouvelles mesures fiscales ne peuvent générer assez de revenus pour assurer le financement du système de péréquation. Au printemps de 1982, le château de cartes s'écroule. Avec la mise à jour du PEN, le gouvernement fédéral confirme son intention d'abandonner le contrôle des prix comme mécanisme important de redistribution et s'ajuste à la nouvelle réalité dictée par le marché mondial du pétrole en réduisant le fardeau fiscal de l'industrie en amont. Comme la source anticipée de revenus additionnels se révèle tarie, le fédéral, qui fait face à une situation budgétaire précaire, se doit de réduire l'importance de la péréquation. Il atteint cet objectif par la mise en place d'un nouveau système qui réduit la part des revenus énergétiques dans l'assiette de revenus servant au calcul de la péréquation.

Selon cette interprétation, c'est au printemps de 1982 que s'opère le point tournant de l'affrontement entre l'approche du patrimoine national et celle des droits provinciaux. En l'espace de quelques mois, le gouvernement fédéral réduit de façon importante la portée de la réglementation des prix du pétrole canadien, fait marche arrière sur certains éléments de son traitement fiscal applicable à l'industrie en amont et modifie le système de péréquation de façon à limiter son rôle dans la redistribution des revenus énergétiques. À partir de ce moment, le triomphe de l'approche des droits provinciaux n'est plus qu'une question de temps.

On suggère habituellement que les provinces productrices ont perdu toutes les batailles fédérales-provinciales concernant la politique énergétique avant de finalement triompher avec l'Accord de l'ouest en 1985. Mon interprétation est que les provinces productrices ont peut-être perdu, en apparence, toutes les batailles de la première moitié des années quatre-vingt, mais elles ont bel et bien gagné la guerre aussi tôt qu'au printemps de 1982. L'Accord de l'ouest et les événements qui y sont reliés n'ont fait que confirmer le triomphe de l'approche des droits provinciaux sur la vision fédérale des ressources énergétiques comme patrimoine national.

5. UN COUP D'ŒIL SUR LE FUTUR

À l'aube des années quatre-vingt-dix, la politique de déréglementation a pour but d'assurer que les prix intérieurs des ressources énergétiques non renouvelables varient de concert avec les prix sur les marchés internationaux. Comme le traitement fiscal que le gouvernement fédéral accorde à l'industrie pétrolière et gazière en amont est maintenant semblable à celui accordé à toute autre industrie, les revenus que le gouvernement fédéral retirera de toute hausse de prix se limiteront donc aux perceptions additionnelles d'impôt sur le revenu. Par ailleurs, l'accroissement

23. En tant qu'économiste, j'aimerais bien me convaincre que les effets néfastes du contrôle des prix sur l'affectation des ressources furent une des raisons qui ont amené le gouvernement fédéral à céder sur ce point. Cependant, une lecture de Lalonde (1990) révèle que des considérations de cet ordre n'ont pas été un facteur déterminant de la prise de décision.

éventuel des dépenses du fédéral, suite à des hausses de prix, devrait être beaucoup moins important qu'il ne l'était au début des années quatre-vingt étant donné la disparition des subsides à la consommation de pétrole et la réduction du rôle du système de péréquation comme outil de redistribution des revenus énergétiques. Le triomphe de l'approche des droits provinciaux a pour conséquence de faire en sorte que toute hausse de prix des ressources énergétiques non renouvelables profitera surtout à l'industrie et aux provinces productrices. Tant que le gouvernement fédéral est en mesure d'assumer les conséquences de cette approche, les conflits du passé risquent peu de resurgir. Cependant, que se passerait-il si cette approche s'avérait politiquement inacceptable sur le plan national ? Dans Plourde (1990), j'ai suggéré que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis a augmenté le coût de faire appel à une politique de contrôle du prix des ressources énergétiques mais n'a pas majoré le coût économique de l'utilisation d'instruments fiscaux appliqués aux revenus en amont. Par contre, l'expérience de la première moitié des années quatre-vingt suggère que l'utilisation de tels instruments soulèverait l'amertume de l'industrie et des provinces productrices sans nécessairement apporter les résultats anticipés en matière de revenus additionnels. Étant donnée la situation précaire de la politique budgétaire fédérale, un accroissement du rôle du système de péréquation semble inconcevable en l'absence de nouvelles sources de revenus.

La montée du «nationalisme provincial», dans les provinces de l'ouest aussi bien qu'au Québec, renforce l'approche des droits provinciaux contre toute attaque politique éventuelle d'inspiration fédéraliste. Dans cette optique, il faudrait peut-être essayer d'imaginer des solutions au problème de la distribution des revenus énergétiques qui éviteraient au gouvernement fédéral de jouer le rôle de redistributeur. L'idée, mise de l'avant par Helliwell et Scott (1981), d'un fonds interprovincial dans lequel les provinces productrices verseraient une partie de leurs revenus énergétiques et qui seraient par la suite partagés entre les provinces consommatrices

ANNEXE

NOTES RELATIVES AUX GRAPHIQUES

Graphique 1 — *Prix : Pétrole et gaz naturel*

«IMPORTE» représente le prix moyen du pétrole importé au Canada mesuré à un site hypothétique de production situé aux environs d'Edmonton. «MOYEN» est le prix moyen du pétrole produit au Canada mesuré aux sites de production. «GAZ NAT» est le prix moyen du gaz naturel produit au Canada mesuré aux sites de production. Ce prix est pour 980 mètres cubes de gaz naturel, soit une quantité équivalente à une mètre cube de pétrole en valeur énergétique. «MONDIAL» est une mesure du prix mondial du pétrole, FOB aux sites de production. Ce graphique est construit à partir de données semestrielles sur les prix canadiens disponibles pour 1982-1989 dans CANADA, AGENCE DE SURVEILLANCE DU SECTEUR PÉTROLIER *L'industrie canadienne du pétrole — Examen de l'activité 1989 (premier semestre)* (1989, graphique 3, p. 20) et *L'industrie canadienne du pétrole — Examen de l'activité 1989* (1990, graphique 5, p. 20). Pour les années 1979-1981, les statistiques semestrielles ont été construites à partir de données disponibles dans HMMP (1989, tableau 3.1), les publications suivantes de STATISTIQUE CANADA : *Production de pétrole brut et de gaz naturel* (no. de catalogue 26-006), *Exportations par marchandises* (no. de catalogue 65-004) et *Importations par marchandises* (no. de catalogue 65-007). Entre janvier et avril 1979, le prix mondial utilisé est celui pour un mètre cube d'«Arab Light», entre mai 1979 et avril 1983, il s'agit du prix d'un mètre cube de production du champ «Forties» de la Mer du Nord. Après avril 1983, le prix d'un mètre cube de production du champ «Brent» (aussi de la Mer du Nord) est utilisé. Toutes ces données sont disponibles dans le *Petroleum Economist* et *Oilweek*. Les données sur le taux de change sont tirées de la *Revue de la Banque du Canada*. Les coûts de transport en sol canadien sont de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier.

Graphique 2 — *Distribution des revenus, pétrole et gaz naturel, amont*

«FED (net)» représente la part nette des revenus allant au gouvernement fédéral tenant compte de l'effet des subventions à l'industrie en amont. «FED (TC)» indique la part des revenus que le gouvernement fédéral a versée comme subventions à l'exploration et à la mise en marché sur les Terres du Canada. «FED (prov)» indique la part des revenus que le fédéral a versée comme subventions aux activités à l'intérieur des provinces. «PROV (net)» représente la part nette des revenus allant aux gouvernements des provinces productrices tenant compte de l'effet des subventions à l'industrie en amont. «PROV (inc)» indique donc la part des revenus que les gouvernements des provinces productrices ont versée comme subventions à l'exploration et à la mise en marché. «AUTRES» indique la part nette des revenus versée par l'industrie comme droits de production sur des terres n'appartenant pas à la Couronne. Les revenus du gouvernement fédéral incluent l'impôt fédéral sur le

revenu des sociétés, l'impôt spécial sur les grandes sociétés, la TRPG, la TRPS, la TGNLGN, la part fédérale de la taxe à l'exportation du pétrole, les redevances de production sur les Terres du Canada et les revenus que le gouvernement fédéral a tirés de la vente de droits d'exploration et de production. Les revenus des gouvernements provinciaux incluent l'impôt provincial sur le revenu des sociétés, les redevances provinciales (incluant les revenus nets de la British Columbia Petroleum Corporation (BCPC)), les revenus tirés de la vente de droits d'exploration et de production et la part provinciale de la taxe à l'exportation du pétrole. Sources des données semestrielles utilisées : Agence de surveillance du secteur pétrolier, les rapports annuels de la BCPC, les rapports annuels du Ministère de l'Énergie et des Ressources Naturelles de l'Alberta, des simulations du modèle MACE et les numéros d'*Oilweek* consacrés à une revue statistique des activités de l'industrie pétrolière et gazière.

Graphique 3 — *Paielements de péréquation liés aux ressources énergétiques*

Les données utilisées sont pour des années fiscales. Les sources de revenus suivantes furent incluses dans les calculs nécessaires à l'élaboration de ce graphique : les diverses redevances provinciales sur la production de pétrole et de gaz naturel, les ventes de droits, la part provinciale de la taxe à l'exportation du pétrole et divers autres revenus provinciaux. «HISTOIRE» représente l'évolution des paiements de péréquation telle qu'elle s'est manifestée entre 1978-79 et 1989-90. «RNAS + D» indique les conséquences du système de péréquation que nous avons hérité de la fin des années soixante-dix (incluant les revenus de la vente de droits). «RNAS — D» représente les conséquences du système RNAS tel que modifié au début des années quatre-vingts pour exclure les revenus provinciaux de la vente de droits du calcul des paiements de péréquation. Sources : calculs de l'auteur basés sur de nombreux numéros d'une publication du Ministère fédéral des Finances intitulée : «*Provincial Fiscal Equalization*».

BIBLIOGRAPHIE

- CANADA. ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES, *Le programme énergétique national 1980*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1980.
- _____. *Energy in Canada: A Background Paper*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1987.
- _____. *Les Canadiens et l'énergie au seuil du XXI^e siècle*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1988.
- CARMICHAEL, EDWARD A. et JAMES K. STEWART, *Lessons from the National Energy Program*, C.D. Howe Institute, Toronto, 1983.
- COURCHENE, THOMAS J., *Equalization Payments: Past, Present and Future*, Ontario Economic Council, Toronto, 1984.
- HELLIWELL, JOHN F., «Canadian Energy Pricing», *Revue canadienne d'Economie*, vol. 14, no. 4, 1981, 577-595.
- HELLIWELL, JOHN F., MARY E. MACGREGOR, ROBERT N. McRAE et ANDRÉ PLOURDE, *Oil and Gas in Canada: The Effects of Domestic Policies and World Events*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1989.
- HELLIWELL, JOHN F., MARY E. MACGREGOR, ROBERT N. McRAE, ANDRÉ PLOURDE et ALAN CHUNG, «Supply Oriented Macroeconomics: The MACE Model of Canada», *Economic Modelling*, vol. 4, no. 3, 1987, 317-340.
- HELLIWELL, JOHN F. et ROBERT N. McRAE, «The National Energy Conflict», *Canadian Public Policy — Analyse de Politiques*, vol. 7, no. 1, 1981, 15-23.
- _____. «Resolving the Energy Conflict: From the National Energy Program to the Energy Agreements», *Canadian Public Policy — Analyse de Politiques*, vol. 8, no. 1, 1982, 14-23.
- HELLIWELL, JOHN F. et ANTHONY D. SCOTT, *Canada in Fiscal Conflict: Resources and the West*, Pemberton Securities, Vancouver, 1981.
- LALONDE, MARC, «Energie : la traversée du désert», pp. 64-92 dans THOMAS S. AXWORTHY et PIERRE ELLIOTT TRUDEAU (éds), *Les années Trudeau : la recherche d'une société juste*, Le Jour (éditeur), Montréal, 1990.
- PLOURDE, ANDRÉ, «The NEP Meets the FTA», PEAP Policy Study no. 90-3, Policy and Economic Analysis Program, Institute for Policy Analysis, University of Toronto, avril 1990. (À paraître dans *Canadian Public Policy — Analyse de Politiques*).
- SCARFE, BRIAN L., «The Federal Budget and Energy Program, October 28th, 1980: A Review», *Canadian Public Policy — Analyse de Politiques*, vol. 7, no. 1, 1981, 1-14.
- _____. «The New Oil Price Scenario and the Chrétien-Zaozirny Agreement: A Comment», *Canadian Public Policy — Analyse de Politiques*, vol. 10, no. 3, 1984, 340-346.
- _____. «Canadian Energy Prospects: Natural Gas, Tar Sands, and Oil Policy», *Contemporary Policy Issues*, vol. 3, no. 4, 1985, 13-24.

_____ «Canadian Energy Policy: A Prospective View», pp. 140-147 dans JOHN G. ROWSE (ed.), *World Energy Markets: Coping with Instability*, actes de la neuvième conférence annuelle de l'International Association of Energy Economists, IAEE, Washington, 1987.

WATKINS, G.C. et B.L. SCARFE, «Canadian Oil and Gas Taxation», *Energy Journal*, vol. 6, numéro spécial, 1985, 17-35.

WATKINS, G.C. et M.A. WALKER (eds), *Reaction: The National Energy Program*, Fraser Institute, Vancouver, 1981.